Circulaire 'Governance ten aanzien van zbo's'

De minister voor Wonen en Rijksdienst heeft in zijn brief aan de Tweede Kamer[1] toegezegd om in samenwerking met de minister van Financiën het beleid ten aanzien van de governance met betrekking tot zelfstandige bestuursorganen (zbo's) nader uit te werken in deze handreiking. Voor het toepassen ervan geldt: 'pas toe of leg uit (in de werkafspraken van het departement)'. Het kabinet heeft besloten dat in de regel de twee rollen, die van eigenaar en van opdrachtgever van een zbo, binnen een departement op hoogambtelijk niveau functioneel gescheiden zullen worden belegd. Volledigheidshalve worden ook de taken en de bevoegdheden van de opdrachtnemer (zbo) toegevoegd. Deze circulaire geeft de handvatten voor departementen om deze twee rollen praktisch in te vullen. Het betekent geen verandering van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister ten opzichte van zbo's. De circulaire heeft tot doel de *inrichting* van de governance te verduidelijken en zo bij te dragen aan een optimale samenwerking tussen ministerie en zbo zodat het zbo haar wettelijke taken zo effectief en efficiënt mogelijk kan uitvoeren ten behoeve van het publieke belang.

Algemeen
In de Kaderwet zbo's zijn de bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de verantwoordelijke minister en het zbo vastgelegd. Zbo's hebben zelfstandige taken en bevoegdheden die door de wetgever direct aan hen zijn toebedeeld. Ministers en staatssecretarissen zijn niet verantwoordelijk voor de besluiten die zbo's op grond van hun wettelijke opdracht nemen. Zij zijn wel verantwoordelijk voor een adequate sturing en adequaat toezicht op de zbo's[2]. In lijn met de uitgangspunten van deze circulaire maken minister en zbo's onderling nadere werkafspraken, waarin invulling wordt gegeven aan de sturing en het toezicht en waarmee de minister de handvatten krijgt om zijn systeemverantwoordelijkheid waar te maken. Als er gevoeligheden zijn in de aansturing van het zbo (in verband met wettelijk aan het zbo opgedragen taken), dan dienen die werkafspraken helderheid te creëren. De noodzaak voor een duidelijke aansturing van zbo's en duidelijkheid rond het begrip 'ministeriële verantwoordelijkheid' ten aanzien van zbo's kwam duidelijk naar voren in het debat in de Eerste Kamer van 21 januari 2014 over het rapport 'Verbinding verbroken? Onderzoek naar de parlementaire besluitvorming over de privatisering en verzelfstandiging van overheidsdiensten'.

Als een zbo openbaar gezag uitoefent, is in beginsel de Kaderwet zbo's van toepassing. De Kaderwet vormt dan samen met de instellingswet van het zbo het raamwerk waarbinnen het parlement de minister ter verantwoording kan roepen. In specifieke wetgeving kan worden bepaald dat sommige instrumenten (lees: artikelen van de Kaderwet) niet van toepassing zijn op een bepaald zbo[3], of kan juist worden voorzien in een aanvullend instrumentarium[4].

In dit document staan de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister centraal. Zij worden in dit document toebedeeld aan de rollen van eigenaar en opdrachtgever. In relatie tot de minister heeft het zbo de rol van opdrachtnemer. De genoemde rollen komen ook voor in de relatie tussen departement en agentschap[5].

Toepassing circulaire
Bij het toepassen van deze handreiking is het goed om een paar zaken in gedachten te houden. Allereerst kan de rechtsvorm van het zbo variëren. De Kaderwet kent vier typen zbo's, te weten: publiekrechtelijk onderdeel staat, publiekrechtelijk met eigen rechtspersoonlijkheid, privaatrechtelijk met alleen wettelijke taken (voltijd) en privaatrechtelijk met wettelijke en private taken (deeltijd). Voor ieder type geldt een eigen regime. Doordat deze circulaire uitgaat van de

[1] Zie brief aan de TK (Kamerstukken II, 2013-2014 TK 25 268, nr. 83) over het kabinetsbeleid ten aanzien van zbo's

[2] In de Kaderwet zbo's zijn de belangrijkste elementen daarvan omschreven: goedkeuring van bestuursreglementen van publiekrechtelijke zbo's, benoeming, schorsing en ontslag van bestuurders van publiekrechtelijke zbo's, vaststelling van de bezoldiging of schadeloosstelling van leden van publiekrechtelijke zbo's, goedkeuring van door het zbo voorgestelde tarieven, het treffen van voorzieningen bij taakverwaarlozing, goedkeuring van de begroting en de jaarrekening, en het opstellen van een vijfjaarlijks evaluatieverslag ten behoeve van de Staten-Generaal.

[3] Bijvoorbeeld zijn een deel van de zbo's die zijn ingesteld op basis van het onafhankelijkheidsmotief uitgezonderd van art. 22 van de Kaderwet. Dit artikel gaat over de bevoegdheid van een minister om een besluit van een zbo te kunnen vernietigen.

[4] Daarnaast is onlangs het normenkader financieel beheer geïntroduceerd. Dit kader bevat uitgangspunten en principes waaraan het financieel beheer, verantwoording en intern toezicht bij instellingen met een publiek belang ten minste aan zouden moeten voldoen.

[5] De governance van agentschappen is voorgeschreven in de Regeling agentschappen en kan in de werking van de centrale rollen afwijken van zbo's. De rolverdeling tussen minister en zbo verschilt immers van de verhouding tussen bestuursdepartement en agentschap doordat een agentschap volledig onder de ministeriële verantwoordelijkheid valt.

kaders/wettelijke grondslagen zoals die zijn vastgelegd in de Kaderwet zbo's, speelt de rechtsvorm van het zbo dus een rol. Ten tweede kan de praktische invulling van de rollen verschillen al naar gelang het type taken (en het daarmee samenhangende instellingsmotief voor die taken: onafhankelijkheid, regelgebonden uitvoering of participatie) en de grootte van het zbo. Met andere woorden: er is ruimte om als departement invulling te geven aan deze circulaire zonder dat die afwijkt van de circulaire. Denk bijvoorbeeld aan het voeren van periodiek overleg tussen eigenaar en zbo. Wat "periodiek" betekent zal per zbo in de werkafspraken met het ministerie moeten worden bepaald. Ten derde is het goed om in het oog te houden dat hoewel in het hiernavolgende de rollen eigenaar en opdrachtgever strikt worden gescheiden, in de praktijk regelmatig overleg is tussen de eigenaar en de opdrachtgever om beide rollen goed te kunnen invullen.

Deze handreiking moet zijn uitwerking krijgen in (al dan niet nieuwe) werkafspraken binnen het departement en tussen minister en zbo. De aanbeveling is dan ook aan ieder departement om in overleg met het zbo werkafspraken te maken die recht doen aan de onderlinge verantwoordelijkheden van eigenaar, opdrachtgever en –nemer. Dat resulteert in een complete beschrijving van de governancerelatie tussen ministerie en zbo. In deze beschrijving kan dan ook rekening worden gehouden met eventuele afwijkingen op bepaalde artikelen van de Kaderwet die voor het specifieke zbo in de instellingswet zijn vastgelegd. De beschrijving dient regelmatig te worden geactualiseerd. Een logisch moment voor actualisatie is de vijfjaarlijkse evaluatie van het zbo op grond van artikel 39, eerste lid, Kaderwet zbo's. Deze handreiking wordt geëvalueerd tijdens de vijfjaarlijkse evaluatie van de Kaderwet zbo's in 2017.

Governance
De minister moet in lijn met de Kaderstellende Visie op Toezicht[6] de aansturing en het toezicht onafhankelijk van elkaar beleggen in de organisatie. Deze functiescheiding vraagt enerzijds een duidelijke afbakening en anderzijds een goede samenwerking en informatie-uitwisseling binnen het departement en in de relatie tussen departement en uitvoeringsorganisaties. De wettelijke taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de minister op grond van de Kaderwet zbo's zijn hieronder weergegeven, onderscheiden naar de rollen van eigenaar en opdrachtgever. Daarnaast wordt de rol beschreven van opdrachtnemer (het zbo). Dit is gebeurd aan de hand van artikelen in de Kaderwet zbo's, afgezet tegen de verschillende rechtsvormen van zbo's. Om het beeld van de relatie tussen minister en zbo compleet te maken zijn ook taken in de tabellen weergegeven die geen wettelijke grondslag hebben. Deze taken zijn te herkennen aan het ontbreken van een verwijzing naar de Kaderwet zbo's. Hierbij is het belangrijk op te merken dat in het geval het zbo taken uitvoert voor een andere minister dan de minister waaronder het zbo ressorteert, de (beleidsmatige) aansturing (dus de opdrachtgeverrol) van het zbo voor die taken berust bij die andere minister. Dat zal betekenen dat de (ambtelijke ondersteuning van de) ene minister de eigenaarsrol vervult en de (ambtelijke ondersteuning van de) andere minister de opdrachtgeversrol.

[6] Kamerstukken II, 2005-2006, TK 27 832, nr. 15, bijlage.

Rol 'eigenaar'

De eigenaar is vooral aanspreekbaar op vraagstukken die het *zbo als organisatie* betreffen. Het uitgangspunt is dat de bevoegdheden die voortvloeien uit de rol van eigenaar worden gemandateerd aan de SG van het ministerie waaronder het zbo ressorteert. Deze kan zich laten ondersteunen door stafdirecties zoals FEZ en door de Auditdienst Rijk (ADR).

De eigenaar:	**Art. Kaderwet**	**Publiekrechtelijk onderdeel Staat**	**Publiekrechtelijk met eigen rechtspersoonlijkheid**	**Privaatrechtelijk voltijd**	**Privaatrechtelijk deeltijd**	**Aanvullende info**
bewaakt de algemene kaders voor het verzelfstandigingsbeleid (zoals wettelijke instellingscriteria, Kaderwet zbo's etc.).	3 t/m 6	X	X	X	x	
is verantwoordelijk voor het inrichten en onderhouden van het sturingsmodel binnen het departement (in afstemming met opdrachtgevers) en tussen ministerie en zbo.	Systeem-verantwoordelijkheid minister	X	X	X	X	Komt voort uit de Grondwet en niet de Kaderwet zbo's. Uiteraard kan het hier ook gaan om opdrachtgevers buiten het eigen departement.
keurt mandaatverlening aan het zbo goed.	8	X	X	X	X	't Gaat om mandaatverlening door opdrachtgever buiten 'eigen' vakdepartement aan zbo, hiervoor moet eigenaar zbo toestemming verlenen.
keurt bestuursreglement goed.	11	X	X			Alleen indien dit reglement op grond van een wettelijk voorschrift wordt vastgesteld.
benoemt het bestuur en houdt hierbij rekening met het bepaalde in art. 9 Kw zbo's: Een lid van een zelfstandig bestuursorgaan kan niet tevens zijn een aan Onze Minister ondergeschikte ambtenaar.	9	X	X			Eigenaar, gehoord de opdrachtgever
	12	X	X			Denk hierbij ook om de afspraken m.b.t. de betrokkenheid van de ABD bij de benoemingsprocedure.
stelt de bezoldiging van het bestuur vast	14	X	X			
maakt de nevenfuncties van de leden van een zbo openbaar	13	X	X			
benoemt de raad van toezicht/advies en stelt de bezoldiging vast.	-					Kaderwet bepaalt niets omtrent RvT of RvA. In die gevallen dat er een RvT of RvA is ingesteld op grond van de instellingswet, kunnen in diezelfde wet bevoegdheden t.a.v. RvT of RvA aan minister worden toegekend. Voor beleid rondom RvT's zie Kamerstukken II, 2013/14, 25 268, nr. 83.
vraagt namens de minister de benodigde inlichtingen en vordert indien nodig alle zakelijke gegevens en bescheiden om de wettelijke taak van het bestuursdepartement te kunnen uitvoeren.	20	X	X	X		Betreft inlichtingen voor zover nodig voor de vervulling van de eigenaarsol.
keurt de tarieven, de begroting en de jaarrekening goed.	17	X	X	X	X	Eigenaar, gehoord de opdrachtgever.
	29		X	X (zie art.36, 37)		Eigenaar, gehoord de opdrachtgever.

	34		X	X (zie art. 36, 37)		
kan besluit zbo vernietigen.	22	X	X	X	X	
houdt toezicht op: - de kwaliteit van de uitvoering van wettelijke taken en de doelmatigheid per zbo (ook op lange termijn); - de continuïteit van het zbo op de lange(re) termijn; - mogelijke risico's rond de uitvoering van een taak en transacties; - de noodzakelijkheid om voorzieningen te treffen (*enkel publiekrechtelijk)*, indien naar het oordeel van de opdrachtgever een zelfstandig bestuursorgaan zijn taak ernstig verwaarloost.	23	X	X	X	X	Samenspel tussen eigenaar en opdrachtgever. Wie besluit is afhankelijk van aard maatregel (vb: bewindvoerder aanstellen: eigenaar; zelf taak uitvoeren: opdrachtgever). E.e.a. uit te werken in werkafspraken.
	32		X	X (zie art. 36, 37)		Alleen in overleg met de opdrachtgever.
organiseert, gehoord hebbende de opdrachtgevers, de vijfjaarlijkse evaluatie van het zbo op doelmatigheid en doeltreffendheid.	39	X	X	X	X	Verzending: eigenaar; evaluatie eigenaar en opdrachtgever samen.
neemt de beslissing over interventies namens de minister.	divers	X	X	X	X	Dit betreft alle interventies die de minister op grond van de Kw zbo's en bijv. de instellingswet ter beschikking staan. Voorbereiding is samenspel tussen eigenaar en opdrachtgever.
keurt de lange termijn missie en visie goed.	-	X	X			Dit geldt indien dit is bepaald in de instellingswet. Alleen in overleg met de opdrachtgever.
voert periodiek overleg met het bestuur en in voorkomende gevallen de raad van toezicht.	-	X	X	X		
bevordert dat het zbo beleid voert inzake integriteit en dat het zbo dit beleid kenbaar maakt op zijn website.	Nota 'Integriteit-beleid bij zbo's' is vastgesteld in de MR van 31 oktober 2014	X	X	X		
stelt criteria voor nevenactiviteiten op de markt.	-	X	X	X		
verbindt relevante rijksbrede en concern ontwikkelingen naar het zbo.	-	X	X	X	X	
beoordeelt een voorstel voor uitbreiding van de wettelijke taken van een zbo op wenselijkheid en haalbaarheid, mede in het licht van de reeds bestaande taken.	-	X	X	X		Eigenaar, gehoord de opdrachtgevers.

Rol 'Opdrachtgever'

De opdrachtgever kijkt vooral naar de *taken* die het zbo uitvoert en is beleidsverantwoordelijk voor de wetgeving waarin de taken bij het zbo zijn belegd. Het uitgangspunt is dat de werkzaamheden die voortvloeien uit de rol van opdrachtgever worden gemandateerd aan de domeinverantwoordelijke directeur-generaal (DG). Bij een divers takenpakket kan het uiteraard voorkomen dat er voor verschillende taken verschillende DG's opdrachtgever zijn (en bij werken voor meerdere ministers, kan het gaan om DG's van verschillende departementen).

De opdrachtgever:	**Art.**	**Publiekrechtelijk onderdeel Staat**	**Publiekrechtelijk met eigen rechtspersoonlijkheid**	**Privaatrechtelijk voltijd**	**Privaatrechtelijk deeltijd**	**Aanvullende info**
vraagt namens de minister de benodigde inlichtingen en vordert indien nodig alle zakelijke gegevens en bescheiden om de wettelijke taak van het bestuursdepartement te kunnen uitvoeren.	20	X	X	X		Betreft inlichtingen voor zover nodig voor de rol van opdrachtgever.
kan beleidsregels opstellen met betrekking tot de taakuitoefening door het zbo	21	X	X	X	X	
kan namens de minister een besluit van een zelfstandig bestuursorgaan vernietigen (*alleen beschikkingen*).	22	X	X			Alleen in overleg met de eigenaar.
is verantwoordelijk voor het definiëren van de kwaliteit van de taakuitoefening en het uitvoeren van beleidsevaluaties. De opdrachtgever oordeelt over de uitvoering van de opgedragen taak en prestatie.	18 20 35 39	X	X	X	X	Uiterste machtsmiddel is art. 23 van de Kaderwet.
betrekt de opdrachtnemer tijdig bij onvoorziene ontwikkelingen die van invloed zijn op de uitvoering van de opdracht.	-	X	X	X		
stelt prestatie-indicatoren op.	-	X	X	X	X	
is verantwoordelijk voor het kader waarbinnen het zbo zijn taken uitvoert (wet- en regelgeving en beleidsinrichting) en een goede opdrachtformulering (met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat).	-	X	X	X	X	Dit vloeit voort uit de algemene ministeriële systeemverantwoordelijkheid.

Rol 'Opdrachtnemer'
De uitvoering van de taken wordt belegd in de lijn van de opdrachtnemer, het zbo.

De opdrachtnemer	**Art.**	**Publiekrechtelijk, onderdeel Staat**	**Publiekrechtelijk, eigen rechts-persoonlijkheid**	**Privaatrechtelijk alleen wettelijke taken**	**Privaatrechtelijk, wettelijke en private taken**	**Aanvullende info**
meldt minister voornemens tot nevenfuncties.	13	X	X			Aan eigenaar
stelt jaarverslag op en zendt deze aan minister, TK en EK.	18	X	X	X	X	Aan eigenaar en opdrachtgever. Art. 19 geeft zbo zorgplichten t.a.v. taakuitoefening en de verplichting daarvan in jaarverslag verslag te doen.
is verantwoordelijk voor het bestendigen van de interne organisatie, het doelmatig, rechtmatig en professioneel uitvoeren van de taken en opdrachten, de bredere bedrijfsvoering en het financieel en materieel beheer.	19	X	X			
verstrekt desgevraagd aan opdrachtgever c.q. eigenaar alle voor de uitoefening van diens taak benodigde inlichtingen.	20	X	x	X	X	Zowel t.b.v. eigenaar als opdrachtgever, beide rollen hebben hun eigen informatiebehoefte.
zendt minister ontwerp-begroting.	25	X				Aan eigenaar en opdrachtgever.
zendt minister ontwerp-begroting.	26		X	X (zie art. 36, 37)		Aan eigenaar en opdrachtgever. In art. 27 en 28 staan eisen aan de begroting.
is verantwoordelijk voor het snel en onversneden informeren van de eigenaar over aanmerkelijke verschillen die ontstaan of dreigen te ontstaan tussen de werkelijke en de begrote baten en lasten dan wel inkomsten en uitgaven.	30	X	X	X (zie art. 36, 37)		Aan eigenaar.
is verantwoordelijk voor het tijdig signaleren van problemen in de uitvoering die de opdrachtgever c.q. eigenaar snel en onversneden bereiken, in het bijzonder wat betreft die gebieden waar zich politiek-bestuurlijke risico's voordoen. Dit betekent dat ook signalen over structurele problemen in de bedrijfsvoering gemeld moeten worden.	30	X	X	X	X	
stelt een jaarrekening op en zendt deze aan de minister.	34	X	X	X	X	
bedingt inzagerecht voor minister in controlewerkzaamheden van accountant.	35		X	X (zie art. 36, 37)	X	T.b.v. eigenaar.
Is verantwoordelijk voor het opstellen van een lange termijn visie.	-	X	X	X		
het toetsen van voorgenomen beleid.	IAK	X	X	X		T.b.v. opdrachtgever en evt. eigenaar.

Audit Committee
Mocht er behoefte bestaan aan extra waarborgen op de besteding van publieke middelen, dan kan er door het bestuur van een zbo een audit committee (AC) worden ingesteld. Het zbo stelt het AC in op basis van een interne regeling. Het is dus niet de wetgever die dit doet via een instellingswet. Dit is van belang om zo duidelijk mogelijk te maken dat het hier niet gaat om een orgaan dat werkt ten behoeve van de minister of dat neigt naar een wettelijk ingesteld intern toezichtsorgaan. Vaste hoofdregel van het zbo-beleid is immers dat er geen wettelijk ingesteld intern toezichtsorgaan is bij een zbo (zie brief Kamerstukken II, 2012-2013 31490, nr. 99 en Kamerstukken II, 2013-2014 25268, nr. 83). Het AC is overigens ook geen vervanging van de reguliere (financiële) toezichtlijnen tussen het departement en het zbo.

Het AC ondersteunt dus het bestuur van het desbetreffende zbo. De beoordeling van het AC kan door het zbo zelf gebruikt worden in de communicatie richting het ministerie en/of een zbo kan ervoor kiezen om de minister (c.q. een aan de minister ondergeschikte ambtenaar) agendalid te maken van het AC. Ook kan het zbo aantonen wat er is gebeurd met de bevindingen van het AC. Zodoende kan de instelling van een AC bijdragen aan het vertrouwen van de minister in het desbetreffende zbo.

Voor de taakinvulling van het AC wordt artikel 1 van de Regeling Audit Committees 2012 van het Ministerie van Financiën als uitgangspunt genomen en aangevuld met enkele taken:
- het adviseren van het bestuur van het zbo[7] op de volgende terreinen:
  - het borgen van de kwaliteit van de bedrijfsvoering, inclusief de financiële verslaggeving (uit Regeling AC 2012);
  - de regie op het (interne) auditbeleid (uit Regeling AC 2012);
  - het risicomanagementbeleid en de uitkomsten daarvan (uit Regeling AC 2012);
  - het waarmaken van de wettelijke verantwoordelijkheden van het zbo;
  - een (kwalitatief) goede publieke taakuitoefening (rechtmatig en doelmatig);
  - het borgen van de effectiviteit en efficiëntie van het primair proces en de kwaliteit van de bedrijfsvoering;
  - de kwaliteit van de (financiële) verantwoording.
- het vastleggen van zijn adviezen ten aanzien van het risicomanagementbeleid en de uitkomsten daarvan ten behoeve van het bestuur, voordat het bestuur de risicoanalyse van de organisatie vaststelt (uit Regeling AC 2012);
- het vastleggen van zijn huishoudelijke aangelegenheden in een huishoudelijk reglement (uit Regeling AC 2012).

Raden van toezicht en raden van advies
De Kaderwet voorziet niet in een wettelijke Raad van Toezicht bij een zbo. De brief aan de Tweede en de Eerste Kamer van 13 mei 2014 jl. besteedt aandacht aan het beleid ten aanzien van raden van toezicht bij zbo's. Geconcludeerd is het volgende: als er al een extra wettelijk orgaan bij een zbo nodig is, volstaat meestal een raad van advies. Mocht het orgaan functies moeten krijgen die veel verder gaan dan een gemiddelde raad van advies, dan kan een toepasselijker naam worden gekozen. Een naamsverandering van de huidige Raad van Toezicht alleen is echter onvoldoende reden voor een wetswijziging. Daarvoor kan worden gewacht op een natuurlijk moment, bijvoorbeeld als er om een inhoudelijke reden een aanpassing van de instellingswet nodig is. Als de vakminister - bijvoorbeeld voor een tariefgefinancierd zbo - daarna toch wenst te kiezen voor een Raad van Toezicht, dan zal hij dat nader moeten motiveren.

[7] Strikt genomen gaat het hier om de leden van het zbo zoals bedoeld in de Kaderwet zbo's, voor de leesbaarheid van deze handreiking wordt echter gekozen voor 'het bestuur', aangezien dit een benaming is die regelmatig voorkomt. Ook andere benamingen zijn echter mogelijk.